

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu dilakukan oleh Lestari, Bagia, Jana (2015) dalam jurnalnya Pengaruh Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) Terhadap Belanja Langsung Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Menggunakan variabel dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus serta menggunakan pendekatan path analysis menunjukkan bahwa dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus berpengaruh positif terhadap belanja langsung pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Bali. Hal ini menunjukkan dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus berperan dalam upaya mendukung peningkatan belanja langsung pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Bali.

Syamni, Husodo dan Syarifuddin (2014) dalam jurnal yang berjudul Hubungan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Langsung di Kabupaten Aceh Utara, dengan menggunakan variabel pendapatan asli daerah dan menggunakan pendekatan regresi linier berganda menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara pendapatan asli daerah dengan belanja langsung di Kabupaten Aceh Utara. Dengan kata lain, semua variabel dalam penelitian ini baik pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain pendapatan yang sah berpengaruh terhadap belanja langsung di Kabupaten Aceh Utara.

Rahmawati (2010) dalam skripsi yang berjudul Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Alokasi Belanja Daerah (Studi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah), dengan menggunakan variabel pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum serta pendekatan regresi linier berganda, menjelaskan bahwa secara parsial maupun simultan pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum berpengaruh positif terhadap persentase belanja langsung dan belanja tidak langsung. Hasil penelitiannya menunjukkan semakin tinggi pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum yang diperoleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat, maka akan semakin tinggi pula alokasi belanja pemerintah daerah.

Hubungan penelitian sekarang dengan penelitian terdahulu yaitu penelitian sekarang merupakan pengembangan dari penelitian terdahulu, dimana variabel dependen yang digunakan ada dua, yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung dan alat analisis yang digunakan yaitu regresi data panel. Sedangkan dalam penelitian sebelumnya alat analisis yang digunakan adalah path analysis dan regresi linier berganda.

B. Tinjauan Pustaka

1. Dana Perimbangan

Menurut UU RI No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dana perimbangan adalah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari APBN yang dialokasikan untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Tujuan dari dana

perimbangan adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah serta pemerintah antar daerah guna tercapai adanya pemerataan pembangunan.

Dana Perimbangan terdiri atas 3 aspek :

a. Dana Alokasi Khusus

Dana alokasi khusus adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu, yang bertujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

b. Dana Alokasi Umum

Dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar pemerintah daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Besaran dana alokasi umum ditetapkan sekurang-kurangnya sebesar 26% (dua puluh enam persen) dari total APBN.

Menurut Nahlia (2014), daerah yang mempunyai kapasitas fiskal tinggi akan mendapatkan dana alokasi umum yang lebih kecil, dan sebaliknya daerah yang mempunyai kapasitas fiskal rendah akan mendapatkan jumlah dana alokasi umum yang lebih besar. Sehingga akan mengurangi ketidakseimbangan fiskal antar daerah dalam menjalani era otonomi.

c. Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil merupakan dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase dari potensi yang dimiliki daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Potensi daerah tersebut bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Besaran dana bagi hasil untuk setiap daerah berbeda-beda sesuai dengan besar kecilnya potensi yang terkandung di daerah masing-masing.

Dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas pajak bumi dan bangunan (PBB), pajak bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) dan pajak penghasilan (PPh). Sedangkan yang berasal dari sumber daya alam adalah kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi.

2. Pendapatan Asli Daerah

UU No. 33 tahun 2004 menyebutkan bahwa pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber daerah dan dipungut berdasarkan peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendapatan asli daerah berasal dari 4 (empat) komponen yaitu pajak daerah, retribusi daerah, bagi laba BUMD dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

a. Pajak Daerah

Merupakan iuran pembayaran wajib yang dilakukan oleh perorangan pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah di daerah dan pembangunan daerah.

Devas dalam Mahmudi (2010) membagi prinsip pajak menjadi 5, yaitu :

1) Prinsip Elastisitas

Pajak daerah harus memberikan pendapatan yang cukup elastis, artinya besarnya pajak daerah yang dibebankan mudah untuk naik dan turun mengikuti naik turunnya tingkat pendapatan masyarakat. Implikasi prinsip elastisitas pajak ini terhadap manajemen pajak daerah adalah perlunya pemerintah daerah meningkatkan pendapatan masyarakat terlebih dahulu sebelum menaikkan pajak agar nantinya masyarakat tidak keberatan membayar pajak.

2) Prinsip Keadilan

Pajak daerah harus memberikan keadilan, baik secara vertikal (sesuai dengan tingkatan kelompok sosial masyarakat) maupun adil secara horizontal (berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat). Implikasi prinsip keadilan terhadap manajemen pajak daerah adalah perlunya pemerintah daerah menerapkan tarif pajak yang progresif untuk jenis pajak tertentu dan menerapkan

perlakuan hukum yang sama bagi seluruh wajib pajak sehingga tidak ada yang kebal pajak.

3) Prinsip Kemudahan Administrasi

Administrasi pajak daerah harus fleksibel, sederhana, mudah dihitung, dan memberikan pelayanan yang memuaskan bagi wajib pajak. Implikasi prinsip kemudahan administrasi terhadap pajak daerah adalah perlunya pemerintah daerah melakukan perbaikan sistem administrasi pajak daerah sehingga menjamin adanya kesederhanaan, kemudahan, dan fleksibilitas bagi masyarakat dalam membayar pajak.

4) Prinsip Keberterimaan Politis

Pajak daerah harus dapat diterima secara politis oleh masyarakat, sehingga masyarakat sadar untuk membayar pajak. Implikasi prinsip ini terhadap manajemen pajak daerah adalah perlunya pemerintah daerah bekerjasama dengan DPRD dan melibatkan kelompok masyarakat dalam menetapkan kebijakan pajak daerah dan sosialisasi pajak daerah. Bahkan, jika dimungkinkan melibatkan masyarakat dalam pemungutan pajak tertentu.

5) Prinsip Nondistorsi Terhadap Perekonomian

Pajak daerah tidak boleh menimbulkan dampak negatif terhadap perekonomian. Pada dasarnya setiap pajak atau pungutan akan menimbulkan suatu beban baik bagi konsumen maupun

produsen. Namun diusahakan jangan sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan yang berlebihan sehingga merugikan masyarakat dan perekonomian daerah.

UU No 28 Tahun 2009 menegaskan bahwa jenis pajak yang diterima kabupaten/kota terdiri atas: pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak mineral bukan logam dan batuan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak sarang burung walet, pajak bumi dan bangunan pedesaan dan perkotaan, serta bea perolehan atas hak tanah dan bangunan. Sedangkan jenis pajak yang diterima oleh provinsi adalah: pajak kendaraan bermotor, pajak bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bahan bakar kendaraan bermotor, pajak air permukaan dan pajak rokok.

b. Retribusi Daerah

Merupakan iuran pembayaran masyarakat kepada pemerintah daerah yang sifatnya bisa dipaksa berdasarkan peraturan daerah yang berlaku sebagai pembayaran jasa atas pemberian izin tertentu yang diberikan. Sifat dari retribusi daerah adalah memperoleh kontraprestasi secara langsung.

Berdasarkan UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi daerah dibagi menjadi 3 jenis yaitu :

1) Retribusi Jasa Usaha

Jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Contoh: retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir atau pertokoan, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi tempat penginapan/ pesanggrahan/ villa, retribusi rumah potong hewan, retribusi pelayanan kepelabuhanan, retribusi tempat rekreasi dan olahraga, retribusi penyeberangan di air dan retribusi penjualan produksi usaha daerah.

2) Retribusi Jasa Umum

Jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Contoh: retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil, retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar, retribusi pengujian kendaraan bermotor, retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi penggantian biaya cetak peta, retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kakus,

retribusi pengolahan limbah cair, retribusi pelayanan pendidikan dan retribusi pengendalian menara telekomunikasi

3) Retribusi Perizinan Tertentu.

Kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Contoh: retribusi izin mendirikan bangunan, retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol, retribusi izin gangguan, retribusi izin trayek dan retribusi izin usaha perikanan.

c. Bagian laba badan usaha milik negara

Merupakan bagian pemerintah daerah atas laba BUMD yang dimiliki. Apabila perusahaan daerah (BUMD) mengalami kerugian, maka pemerintah daerah menggunakan dana APBD sebagai subsidi untuk BUMD dan pemerintah daerah tidak mendapatkan bagian laba.

d. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah

Menurut UU No 33 tahun 2004 lain-lain pendapatan asli daerah yang sah merupakan hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, komisi, potongan ataupun bentuk lain

sebagai akibat dari penjualan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah.

3. Belanja Daerah

Menurut UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Mardiasmo dalam Wulansari (2015) menyebutkan bahwa belanja daerah adalah semua pengeluaran, yang menjadi beban pemerintah pada suatu periode anggaran dan digunakan untuk mendanai pelaksanaan kegiatan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah sesuai undang-undang yang berlaku. Halim dalam Nahlia (2014) menjabarkan bahwa belanja daerah merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk melaksanakan wewenang dan tanggung jawabnya kepada masyarakat dan pemerintah di atasnya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan keuangan Daerah, belanja pemerintah daerah menurut kelompoknya dibagi menjadi 2 (dua) yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung.

a. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung adalah belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program kegiatan. Belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, belanja

subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.

b. Belanja Langsung

Belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah. Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal.

Mahmudi (2010) menerangkan bahwa biaya langsung (direct cost) meliputi :

1) Biaya Tenaga Kerja Langsung

Yaitu tenaga kerja yang terlibat langsung dengan pelaksanaan kegiatan. Belanja tenaga kerja tergolong dalam variable cost (biaya variabel) dimana besaran jumlahnya berfluktuasi mengikuti volume kegiatan, yang termasuk dalam biaya tenaga kerja langsung adalah honorarium dan upah, lembur, biaya personil lainnya misalnya asuransi kesehatan dan asuransi jiwa.

2) Biaya Barang dan Jasa

Yaitu biaya-biaya yang dikeluarkan untuk pembelian barang atau jasa yang digunakan untuk pelaksanaan kegiatan. Biaya barang dan jasa ini meliputi biaya alat tulis kantor, biaya bahan/material, biaya sewa gedung, kendaraan dan peralatan, biaya perjalanan, biaya cetak dan penggandaan, biaya kontrak hukum (notaris).

c. Belanja Modal

Biaya yang dikeluarkan untuk pembelian barang-barang modal yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan antara lain pembelian tanah, gedung, mesin dan kendaraan, peralatan, instalasi dan jaringan, furniture, software.

4. Hubungan antara dana perimbangan dan belanja daerah

Holtz-Eakin dalam Abdullah dan Halim (2003) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan yang sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Prakosa (2004) menyatakan bahwa semakin besar dana alokasi umum dan pendapatan asli daerah yang diterima oleh daerah dari pemerintah pusat akan menentukan besarnya alokasi belanja daerah.

5. Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap belanja daerah

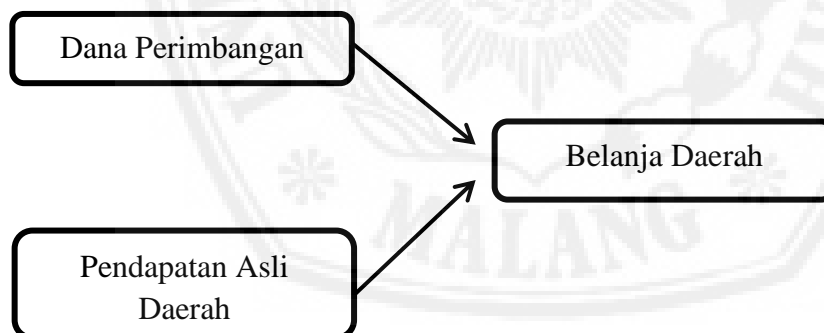
Studi tentang pengaruh pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah sudah banyak dilakukan, sebagai contoh penelitian yang telah dilakukan oleh Prakosa (2004), Syukriy dan Halim (2003) dalam Rahmawati (2010) menyatakan bahwa pendapatan (terutama pajak) akan mempengaruhi Anggaran Belanja Pemerintah Daerah dan dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Dalam hal ini pengeluaran pemerintah daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Melihat hasil tersebut dapat dikatakan bahwa pendapatan asli daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang penting dalam memenuhi

belanjanya. Pendapatan asli daerah juga dapat menunjukkan mandiri atau tidaknya suatu daerah, karena semakin banyak pendapatan asli daerah yang dihasilkan atau diperoleh dalam suatu daerah, maka daerah tersebut semakin mandiri dan sebaliknya semakin sedikit pendapatan asli daerah yang diperoleh suatu daerah, maka daerah tersebut semakin tidak mandiri karena untuk belanjanya daerah tersebut masih membutuhkan bantuan dana dari pemerintah pusat.

C. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan telaah pustaka dan di perkuat dengan penelitian terdahulu diduga bahwa dana perimbangan dan pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap belanja daerah pemerintah daerah Jawa Timur. Maka, secara sederhana kerangka pemikiran dapat di rumuskan pada gambar di bawah ini:



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

Dari kerangka pemikiran tersebut dapat di simpulkan bahwa variabel dana perimbangan dan pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten dan kota di Jawa Timur.

D. Hipotesis

Berdasarkan pada tinjauan teori, penelitian terdahulu dan kerangka pemikiran, maka dugaan sementara (hipotesis) yang dipakai adalah:

- a. Diduga dana perimbangan berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten dan kota di Jawa Timur
- b. Diduga pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah pemerintah kabupate dan kota di Jawa Timur
- c. Diduga secara bersama-sama dana perimbangan dan pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan positif terhadap belanja daerah pemerintah kabupaten dan kota di Jawa Timur